

## El plan General de 1.963: un caso paradigmático de aplicación de los principios e instrumentos del planeamiento moderno,

## 1

A partir de los últimos 50 años y durante las décadas de los 60 y 70, la ciudad de Vitoria se va a convertir en un auténtico laboratorio de aplicación de los principios del planeamiento moderno.

La etapa clásica del planeamiento contemporáneo se abre en la segunda mitad del XIX y se prolonga durante la primera mitad del siglo actual con el urbanismo de “ensanche”; urbanismo que se caracteriza por el comportamiento pasivo de los agentes privados (propietarios de suelo, promotores, constructores) hasta el momento último de la edificación puntual de las distintas parcelas conformadas en el proceso. Pero las etapas de formación de la trama (elaboración y aprobación del plano de ensanche), adquisición del dominio público sobre los espacios viarios definidos (expropiación), consolidación física de éstos (urbanización) y establecimiento de las reglas edificatorias que regirán para las manzanas (Ordenanzas Municipales) se asumen por la iniciativa pública.

Si bien el Estatuto Municipal de 1.924 va a modificar parcialmente esta situación, estableciendo los principios de la colaboración económica de los particulares en la construcción de la ciudad, habrá que esperar a la Ley del Suelo de 1.956 para encontrar una definición completa de un *modus operandi* que convierta a aquéllos en coprotagonistas del crecimiento.

El esquema de la Ley del 56 descansa en una visión jerarquizada y procesual de generación de la forma urbana, frente al modelo rígido y finalista que representa el Plano de Ensanche, verdadera imagen completa de la forma global y también de la forma detallada de los distintos espacios públicos de la ciudad (calles, plazas, encrucijadas).

1. Con el título de “Vitoria-Gasteiz y el Plan General de 1.963: un caso paradigmático de aplicación de los principios del planeamiento moderno”, este trabajo fue presentado por el autor al *Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Urbanos*, celebrado en Marzo de 1.985 en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid. Fue publicado posteriormente en la revista CEUMT. Tan sólo se han realizado algunas correcciones y se ha preferido respetar la unidad formal del escrito original, a coste de que puedan apreciarse algunas repeticiones con aspectos tratados en el punto 12 del Cap.1.

En la Ley del Suelo el Plan General (que no ya “Plano”) será un auténtico documento de “estructura y zonificación” que fijará las directrices físicas y normativas del crecimiento, su despiece espacial y temporal (sectores y etapas), pero no necesariamente su trama urbana: desaparecen las “alineaciones” en este documento, relegándose para los distintos Planes Parciales que en su desarrollo regularán cada uno de los sectores de suelo urbano o de reserva urbana definidos.



**10.** El Norte. Barrio de El Pilar, calle de Paraguay desde la Ronda de Circunvalación.

Así la forma urbana será la resultante acumulativa de las decisiones estructurales vinculadas por el documento directriz (Plan General), de los diseños de alineaciones y Ordenanzas propuestos por el Plan Parcial y de la materialización volumétrica que en cada manzana edificable desarrollarán las llamadas “ordenaciones de manzana” (gérmen de los actuales Estudios de Detalle), caso de que no sea el propio Plan Parcial quien asuma también este cometido.

El mecanismo previsto de aproximación serial a la forma incorpora, en teoría, una gama de controles que permiten asegurar la coherencia final del espacio urbano:

- en primer lugar, los ámbitos de planeamiento parcial y su secuencia temporal de desarrollo vienen determinados desde el propio Plan General, con lo que se asegura su lógica como piezas con suficiente autonomía para ser conformadas una a una, así como su continuidad en el espacio y en el tiempo.

- en segundo término las Normas del Plan General determinarán en cada sector los ámbitos de libertad tipomorfológica, así como las densidades.

- por fin, en tercer lugar, la aprobación municipal de cada Plan Parcial permite controlar los extremos anteriores e imponer nuevas condiciones de diseño en interpretación del conjunto normativo y de los propios intereses urbanos (además de poder asumir subsidiariamente la redacción de tales Planes Parciales y su propia ejecución).

## 2

Sin embargo, la realidad de la aplicación del esquema “en cascada” previsto por la Ley del 56 revela en la mayor parte de las ciudades españolas resultados bien distintos:

- los ámbitos de planeamiento parcial no han respetado los sectores determinados por el P.G., caso de que éste los determinara con claridad, sino que se han ceñido a la lógica parcelaria y a las distintas combinaciones de intereses que ésta genera.

- el desarrollo temporal no ha respetado el plan de etapas inicial, habiéndose doblegado a las relativas urgencias de los distintos grupos promotores y a sus relaciones con la propiedad del suelo.

- los propios Planes Parciales han servido como instrumento de modificación del Plan General, no siempre con ánimo de mejorarlo.

- la capacidad subsidiaria municipal se ha visto con frecuencia bloqueada por las dificultades de gestión y/o presupuestarias.

En resumen, la “incorporación” de la iniciativa privada a la construcción de la ciudad, realizada a costa de una sensible pérdida del control formal final de los resultados, se ha realizado con unos costes muy superiores a los inicialmente previstos.

A la lógica finalista de los Ensanches, casi íntegramente financiados por las Administraciones municipales, ha seguido una lógica -disgregada en su localización espacial y variopinta en sus resultados- de Planes Parciales en los que, además, no siempre los privados han asumido las cargas de urbanización y la cesión de suelos para equipamientos, finalidades ambas que legitimaron la relativa despublificación del urbanismo asumida por la Ley del Suelo.



**11.** El nuevo centro comercial. La Plaza de Santa Bárbara.

3



12. El próximo Este. Fachada a la Avda. de Santiago del Polígono del mismo nombre.

Si este es el marco general, trazado de manera muy resumida, en el que se ha desarrollado el planeamiento urbano de las últimas décadas, el ejemplo de Vitoria revela las posibilidades y los límites de su aplicación.

Porque en esta ciudad una combinación muy flexible de iniciativas municipal, institucional (Cajas de Ahorro, Diputación Foral) y privada ha permitido desarrollar un urbanismo ordenado secuencial y espacialmente, aunque polimorfo en sus expresiones formales últimas.

El resultado, la expansión creciente de la ciudad, es un verdadero muestrario de maneras de entender la ciudad residencial moderna. Su auténtica singularidad estriba en que, en su conjunto, se siguen ciñendo al clásico modelo radioconcéntrico, formando un mosaico de piezas íntimamente soldadas que materializan sin solución de continuidad una tercera capa de "formas de crecimiento" que rodea a las anteriores (la ciudad medieval y ciudad en manzana cerrada, creada por los sucesivos ensanches y planes de alineaciones entre 1.865 y 1.947).

4

El Plan de 1.963 es ya un documento de estructura y zonificación: abandona la utopía de la ciudad dibujada en aras al pragmatismo de la ciudad calificada globalmente por grandes zonas.

Estructuralmente se conserva el esquema radioconcéntrico, lo que parece lógico en una ciudad situada en una amplia llanada cuyo único episodio llamativo es precisamente la colina que acogió la fundación medieval.

El conjunto residencial se rodea por un circunvalación prácticamente reproducida de la que planteaba el Plan anterior (1.956). Las áreas industriales desbordan este esquema e introducen una valoración sectorial de algunas de las vías radiales que salen de la ciudad. Sin embargo, incluso al interior del esquema radioconcéntrico, aparecen diferenciaciones sectoriales en función de las relativas *vocaciones* de cada área (preexistencias, propuestas anteriores, visiones sintéticas expresivas de ideas e intereses que encontrarán su formulación *científica* en el *zoning*).



13. Espacio peatonal interior del Polígono de Santiago.

Así, en los cuadrantes septentrionales (NW, N y NE), al Norte de la vía ferroviaria, se alternarán las tipologías residenciales intensivas, semiintensivas o extensivas (entre 6 y 2,5 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup>); incluyendo entre ellas la categoría de “Tolerancia de vivienda e industria”, que es una auténtica Norma de recalificación residencial de antiguas vecindades industriales inmediatas al centro urbano. Mientras, en la zona Sur-Suroeste de la ciudad se conjugan algunas zonas extensivas con amplias áreas de ciudad jardín y “zonas especiales” (equipamientos).

El esquema arterial viario, muy similar al de 1.956, es bastante neutro y carente de intencionalidad.

Frente al barroquismo compositivo de 1.944/47, sumamente conectivo a través de múltiples avenidas radiales y transversales en cuyos ámbitos intermedios finas retículas descomponen un espacio urbano de factura clásica, los esquemas de 1.956/63 resultan más funcionales y también más arbitrarios.

Realmente, tan sólo la cruz viaria formada por la nueva Avenida Norte-Sur (hoy Avda. Gasteiz) y por la vía propuesta sobre el trazado ferroviario Este-Oeste (que desaparecerá en la versión de 1.963) constituyen la apoyatura de todo el trazado, junto con el ya citado anillo de circunvalación o cierre.

La eliminación del vial E-W en 1.963 reduce aún más el contenido formalizador del esquema que se limita ahora al eje N-S. Las características plazas cuadrangulares excéntricas, tan del gusto de D. Pedro Bidagor, situadas en ambos extremos del eje, son los únicos restos del complejo sistema de glorietas, plazas y encrucijadas formalizadas que incorporaban los esquemas de los años 40.

Por lo demás la referencia a elementos formalizados voluntarios son escasas en el Plan del 63: los trazados recogidos son preexistencias o bien prolongación de éstas. En las contadas ocasiones en que se arriesga un trazado nuevo, su pobre geometría, escasa sección y ausencia de elementos que subrayen su significado o importancia (jardines, enclaves dotacionales, etc.) le restan significado.

El resultado final es un mosaico de supermanzanas distintamente coloreadas sin que ello signifique más que una edificabilidad y un uso prioritario predefinidos.

Supermanzanas que alcanzan o superan superficies de 5 a 10 Has., cuya definición última podrá ser acometida tan solo desde los Planes Parciales.

Incluso la previsión de secciones transversales que prefiguran avenidas arboladas, bulevares, etc., realizada en los proyectos del 44/47, se pierde aquí, de igual manera que chaflanes y encuentros distintos a las meras acometidas de unos trazados a otros.

Si bien se proponen unas circunvalaciones interiores más o menos completas, las vías radiales se limitan casi por completo a las ya existentes (sin redimensionar, por otra parte). El resultado es, insistimos, un esquema insuficientemente trabado cuyas articulaciones habrá que relegar al arbitrio de una numerosa colección de Planes Parciales diseñados con independencia unos de otros.

## 5

Sin embargo, dentro de este marco de pobres referencias formales se va a desarrollar una **gestión ejemplar** en muchos sentidos. La ciudad se divide en polígonos por el propio Plan General y cada uno de éstos será desarrollado por un Plan Parcial. Los Planes Parciales siempre se han redactado para sectores completos, tal como los definía el Plan del 63 (sector = polígono), sin darse apenas las desviaciones típicas de otras ciudades que reconducían la delimitación del Plan Parcial a la de determinadas propiedades privadas.

En muchos casos el redactor directo ha sido el propio Ayuntamiento y éste siempre ha controlado el producto final.

Las edificabilidades se han ceñido a las determinadas en las Normas de 1.963, consideradas siempre como brutas para el conjunto de la superficie: de hecho, mediante las compensaciones que suponen la inclusión en un mismo sector de zonas de diversa calificación, se ha venido funcionando con aprovechamientos medios brutos en torno a  $1 \text{ m}^2/\text{m}^2$  (que se traducen en cifras del orden de 2 a  $3 \text{ m}^3/\text{m}^2$  en parcelas efectivamente edificables).

Siempre se han realizado reparcelaciones, las más de ellas por el criterio simplificado de superficies (cuidando de asignar las parcelas definitivas cerca de la zona donde



14. El Noreste. Polígono de Aranbizkarra: espacios interiores a la edificación (1.982).

se encontraban las propiedades iniciales). Muchos de los proyectos de reparcelación fueron asimismo de iniciativa pública, así como los proyectos de urbanización; los costes de “urbanización” han sido siempre asumidos por los propietarios dentro de fórmulas más o menos ortodoxas que han oscilado entre el sistema de “cesión de viales”, con fuerte iniciativa municipal, y el sistema de “compensación”.

En algunas ocasiones (si no consideramos, por el momento, el Actur Lakua) se ha recurrido a la expropiación del suelo.

En estas condiciones “el instrumento rey en la formalización de la ciudad ha sido el Plan Parcial”. Entendidos como mecanismo de definición de la trama urbana, de la zonificación de detalle y de la volumetría edificatoria, los Planes Parciales se configuran como maquetas esquemáticas de la ciudad futura e integran en sí mismos la doble función de:

- concretar la concentración de las edificabilidades lucrativas en las parcelas edificables.

- configurar en cada una de estas parcelas la propia *pastilla* edificada, asumiendo por tanto una predefinición tipológica y arquitectónica importante.

Dentro del panorama reseñado más arriba, el vacío formal del Plan General ha sido desigualmente rellenado de **conformaciones plurales** por los diversos Planes Parciales. Habría que apuntar varios rasgos generales:

- en Vitoria se han experimentado, dentro de la reducida extensión de la ciudad, buen número de las metáforas que el organicismo y la arquitectura moderna sugiere para la ciudad contemporánea.

- de esta manera, el inicial puzzle de sectores limitados por vías arteriales de mediocre trazado se ha visto conformado como colección de las posibilidades combinatorias del bloque abierto y la torre.



15. Aranbizkarra. *Tipología edificatoria* (1.982).



**16. El Sureste.** *La Circunvalacion divide en dos el polígono de Santa Lucía (1.983)*

- en ocasiones se han desatendido los bordes, suturas y conexiones, en un afán de generalizar el axioma del verde en derredor de los bloques y de concentrar la “vida urbana” en los reducidos corazones de cada fragmento.

- se pueden identificar las distintas familias y subfamilias tipomorfológicas que individualizan cada sector: desde las iniciales conformaciones de pastillas de doble crujía y altura limitada (Zaramaga), las combinaciones más o menos arbitrarias de torres entrelazadas (Santa Lucía, Sansomendi, etc.), los altos bloques de quebrada traza (Aranbizkarra) o las tímidas recuperaciones de la manzana cerrada (San Martín, Ariznavarra).

- el conjunto de la ciudad se configura como un espacio construido de manera continua y relativamente densa; pero su tercera y más reciente corona (la que obedece a los planes 1.956/63), asume la heterogeneidad formal, espacial y volumétrica, reflejo del proceso reseñado. A la vez, esta heterogeneidad formal encubre una uniformidad funcional (residencial), consecuencia de la postergación de todos los usos que no sean la vivienda y sus servicios inmediatos (escuelas, etc.).

## 6

La excepción del Actur Lakua (Actuación Urbanística Urgente según Decreto Ley 27-6-1970) confirma paradójicamente la regla del desarrollo urbano de la ciudad. El mecanismo de delimitación del Actur y su expropiación *amistosa* se realizan según un Convenio por el que los propietarios concentran su edificabilidad en la mitad de la superficie delimitada y son compensados del resto mediante una indemnización que cubrirá los gastos de la urbanización primaria del conjunto.

En los sectores de propiedad privada se repetirán los esquemas de actuación de la ciudad interior a la circunvalación y el resultado será la ulterior expansión del proceso de crecimiento fragmentado y abierto. Unas grandes vías peatonales relacionarán transversalmente los distintos polígonos. Los bordes del gran viario del



Actur se convertirán en aparcamientos en superficie de notables dimensiones y lo que podrían haber llegado a ser hermosos y amplios bulevares (tal como están trazados y urbanizados) corren el peligro de convertirse en autovías (el Plan General aprobado inicialmente en diciembre de 1.984 plantea soluciones bien diferentes)<sub>2</sub>.

## 7

Como conclusiones cabría apuntar:

- la experiencia de los ensanches, que continúa en España hasta los años 40 y 50, expresa con toda claridad la imposibilidad de una gestión y costeamiento municipal generalizado del crecimiento urbano.

- pero la fórmula, diseñada en 1.956 y revisada ligeramente en 1.975, de permitir una libertad formal casi total en aras a una contribución privada en la gestión y, sobre todo, en la financiación del crecimiento urbano (urbanización y cesión de suelo para equipamiento) se ha revelado asimismo como un fracaso.

- fracaso (relativo, por supuesto) incluso en los casos paradigmáticos como el de Vitoria, en el que se han cumplido las geometrías del planeamiento parcial previsto en el Plan General, los niveles de urbanización y equipamiento, etc.

- la pregunta inmediata que deben responder los políticos y los profesionales es obvia: ¿es el desorden formal, la heterogeneidad y la fragmentación costes necesarios para implicar a la iniciativa privada en la construcción de la ciudad?, ¿o es tan solo expresión de una determinada forma de realizarse esta inserción de voluntades?.

- cierto es que la cobertura doctrinal que ofrece el Movimiento Moderno es de gran utilidad para conciliar los supuestos anteriores. Quizás lo que está en crisis -y lo que refleja la crítica a resultados como los que contemplamos en ciudades como



17. Santa Lucía. Bloques residenciales y parcelas de equipamiento escolar (1.985).

2. Véase el capítulo 4 de esta publicación.



**18.** El Sureste. Barrio de Judizmendi, unifamiliares en hilera (1.983).



**19.** El Sureste traspasa la vía férrea. Torres del barrio de Iturririx desde el Campo de los Palacios.

Vitoria- es la **idea de ciudad**. Una idea con fuerza suficiente para moldear las complicadas articulaciones entre escalas, iniciativas, flexibilidad y directrices. Con tanta fuerza como tuvo en su momento el modelo de ciudad neoclásica o moderna o la de ciudad jardín.

- de ahí la timidez en la recuperación de la cuadrícula y la edificación alineada a viario que se observa en numerosos ejercicios profesionales recientes; timidez anclada en la íntima conciencia de la contradicción que este recurso puede suponer con referencia a valores bien anclados en la conciencia colectiva y en la de los distintos individuos (privacidad, verde, unifuncionalidad, etc). Si la conectividad y continuidad de los

Ensanches representan, como muy bien expresó hace algunos años Manuel de Solá Morales, toda una forma de entender la ciudad y de entenderse como clase urbana en ascenso la burguesía decimonónica, la fragmentación del polígono, por no hablar de la urbanización suburbana de baja densidad, expresa una concepción bastante alejada si no diametralmente opuesta.

En consecuencia, la polémica sobre instrumentos (contenido y niveles de definición del Plan General, el Plan Parcial, etc.) no debe encubrir la existencia en el “real social” de tendencias centrífugas, disgregadoras del concepto de ciudad tradicional, a las que resulta difícil oponerse o encauzar con meros instrumentos disciplinares. Desde mi punto de vista lo que en realidad está en juego es el concepto de ciudad como espacio físico colectivo, aunque diferenciado, frente a la ciudad como colección de fragmentos, reductos o escondites (R. Sennet o M.Vicent).